

## Tilburg University

### Schaarste op de arbeidsmarkt

van Ours, J.C.

*Published in:*  
Meesters van de Welvaart

*Publication date:*  
2002

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
van Ours, J. C. (2002). Schaarste op de arbeidsmarkt: Nou en? In H. van Dalen, & F. Kalshoven (Eds.), *Meesters van de Welvaart: Top Economen over Nederland* (pp. 105-117). Uitgeverij Balans.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Schaarste op de arbeidsmarkt: nou én?

---

Jan van Ours

Lopend door een winkelstraat wekken de vele personeels-advertenties in de etalages de indruk dat arbeid schaars is. Voor wat betreft winkelpersoneel is die schaarste er ook, maar alleen omdat de arbeidsvoorwaarden in andere sectoren van de economie aantrekkelijker zijn of omdat thuis blijven leuker is dan de hele dag klanten vriendelijk te woord staan. Als er veel vraag naar personeel is en weinig mensen bereid zijn zich aan te bieden, zit er voor werkgevers niets anders op dan hogere lonen te betalen, anderszins arbeidsvoorwaarden te verbeteren of lang te wachten. Voor werkgevers die bereid en in staat zijn hoge salarissen te betalen is arbeid niet schaars.

Als de werkloosheid laag is en er veel vacatures zijn, leiden concurrentie tussen werkgevers en de grotere onderhandelingsmacht van de vakbonden tot loonsverhogingen. Loonsverhogingen hebben tot gevolg dat meer mensen van buiten de arbeidsmarkt het aantrekkelijker vinden om zich te melden voor een baan. Loonsverhogingen hebben ook tot gevolg dat de vraag naar nieuw personeel afneemt. Wat dit betreft is er niets bijzonders aan de hand en werkt de arbeidsmarkt als andere markten waarin het samenspel tussen vraag en aanbod en lonen dan wel prijzen zorgt voor evenwicht. In principe is er niets mis mee indien lonen stijgen als reactie op lage werkloos-



heid. Toch voelt men zich in beleidskringen vaak wat ongemakkelijk bij een lage werkloosheid. Lees even mee met de volgende citaten:

‘De verwachte stijging van de werkloosheid heeft ook positieve kanten, vooral omdat een zo lage werkloosheid als in de voorgaande jaren de opwaartse druk op het loon- en prijspeil sterk vergroot.’

‘De Nederlandse arbeidsmarkt is krap. De verkrapping heeft ertoe geleid dat zich een keerpunt heeft voorgedaan in de arbeidskostenontwikkeling. De loonsom per werknemer is in de Nederlandse industrie aanmerkelijk sterker gestegen dan bij concurrenten.’

Beide citaten zijn afkomstig van het Centraal Planbureau (CPB). Het ene citaat komt uit het Centraal Economisch Plan (CEP) van 1963, het andere uit het CEP 2001. De gelijkenis tussen het begin van de jaren zestig en de huidige arbeidsmarkt, aan het begin van de 21ste eeuw is opvallend. Kunnen we iets van een vergelijking leren? Misschien.

### Historische lessen

De geciteerde verwachting uit 1963 bleek onjuist, zoals blijkt uit latere publicaties van het CPB. In het CEP 1964 kenschetste het Planbureau de Nederlandse economie voor het jaar 1963 als evenwichtig, met een belangrijke uitzondering: de arbeidsmarkt. Men constateerde dat de spanningen op de arbeidsmarkt tot zeer grote hoogte stegen, ‘terwijl voor de afzienbare toekomst nauwelijks een verandering mocht worden verwacht’. Er werden allerlei maatregelen bedacht om de spanningen te dempen om te beginnen met een forse verhoging van het officiële loon-



peil, maar ook allerlei ad hoc maatregelen zoals een bespoediging van de voorgenomen verkorting van de militaire dienstdienst, een opschuiving van de aanslaggrens voor de inkomstenbelasting, en de overheid deed ook een duit in het zakje door een versnelde invoering van de gelijke beloning voor mannen en vrouwen te bepleiten.

De maatregelen brachten blijkbaar niet direct het gewenste effect. Het jaar 1965 en een groot deel van 1966 brachten niet de gewenste ontspanning, en het Planbureau stelt in het CEP 1967 vast dat die spanning op de arbeidsmarkt 'een van de oorzaken was waardoor de loonstijgingen ruim 10 procent per jaar bleven bedragen'. En die spanningen op de arbeidsmarkt bleven tot aan het eind van de jaren zestig aanhouden. Aan het begin van de jaren zestig waren de lonen in Nederland beduidend lager dan in de ons omringende landen. Aan het eind van de jaren zestig was dat verschil grotendeels verdwenen, zonder dat de omvang van de werkloosheid hierdoor veel was veranderd. Pas in de jaren zeventig begon de werkloosheid op te lopen, in de jaren tachtig was de werkloosheid extreem hoog en in de jaren negentig daalde de werkloosheid dermate dat er momenteel weer sprake is van schaarste. Wat betreft de schaarste zijn we weer terug in de jaren zestig.

Wat hebben we nu geleerd? In ieder geval dat de overheid slechts in beperkte mate invloed kan uitoefenen op wat er op de arbeidsmarkt gebeurt. De ontwikkeling in het beleidsmatig denken over de rol van de overheid op het terrein van de arbeidsmarkt kan goed geïllustreerd worden aan de hand van rapporten van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Tegen de achtergrond van een stagnerende werkgelegenheid en een groeiend arbeidsaanbod stelde de WRR in het rapport *Maken wij er werk van?* uit 1977 dat een verdere uitbouw



van de sociale zekerheid aan grenzen onderhevig zou zijn. Ter informatie: er waren in 1975 350.000 wao'ers. Daarom werd gepleit voor het 'scheppen van arbeidsplaatsen c.q. het herverdelen van bestaande arbeidsplaatsen, zodat geen grote bestanden niet-actieven voorkomen'. Eind jaren zeventig wordt er veel verwacht van het scheppen van arbeidsplaatsen in de quataire sector en arbeidsduurverkorting. In *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie* benadrukt de WRR met als voorman Arie van der Zwan de noodzaak tot revitalisering en stimulering van de marktsector. In latere WRR-rapporten wordt een grotere betekenis toegekend aan financiële prikkels, bijvoorbeeld in *Activerend arbeidsmarktbeleid* (1987) en *Een werkend perspectief* (1990) waarin wordt gesteld dat sociale zekerheid niet alleen bedoeld is ter bescherming van de inkomenspositie van bijvoorbeeld werklozen, maar dat er ook een activerende werking vanuit mag gaan.

Op het breukvlak van de jaren zeventig en tachtig heeft zich de omslag in het denken voltrokken van een visie die alles van bovenaf bezielt en een tamelijk centralistisch karakter draagt, naar een visie die van onderaf begint en decentraal van aard is. Niet langer tracht de modale beleidsmaker de economie of de arbeidsmarkt te sturen door regelgeving, een regelgeving die bovendien werkgevers en werknemers belemmert in hun gedrag. Nee, de gedachte is vanaf de jaren tachtig om regelgeving te bedenken die werkgevers en werknemers stimuleert tot het nemen van rationele beslissingen. Veel meer dan in de jaren zestig spelen prikkels een rol. Werklozen worden gestimuleerd om actief naar werk te zoeken en een nieuwe baan te aanvaarden. Werkgevers worden gestimuleerd om mindervalide werknemers in dienst te nemen of in dienst te houden. Werknemers worden gestimuleerd om langer te blijven werken. Niet-participanten worden gestimu-



leerd om toe te treden tot de arbeidsmarkt. En dat allemaal via de introductie van financiële prikkels.

109

### Zorgelijke looninflatie?

Moeten we ons zorgen maken over lonen die te snel stijgen? Dat hangt af van de vraag of de werkloosheid een weerspiegeling is van een evenwichtssituatie. Een zekere werkloosheid is onlosmakelijk verbonden met een goed functionerende arbeidsmarkt, maar werkloosheid moet op individueel niveau niet te lang duren want dan treedt er gewenning op, het zoekgedrag van werklozen past zich aan en werkgevers zijn minder snel geneigd om iemand in dienst te nemen. Niet elke baan is even leuk en even aantrekkelijk in termen van beloning. Er kan een situatie ontstaan waarin het verschil tussen loon en uitkering dermate klein is dat een werkloze een dergelijke baan niet wil aanvaarden. De werkgever kan geen hoger loon bieden want dan wordt er verlies gemaakt. Niet voor elke werkloze hoeft deze baan onaantrekkelijk te zijn dus op een gegeven moment zal de vacature wel worden vervuld. Het gevolg is wel dat de werkloosheid langer duurt dan nodig terwijl ook de vacaturevervulling meer tijd in beslag neemt dan nodig is. Het geheel kan er toe leiden dat groeimogelijkheden niet worden benut. De overheid kan ingrijpen door ofwel subsidiëring van de arbeidsplaats, waardoor er een hoger loon kan worden betaald, of door de werkloze sancties op te leggen waardoor deze sneller geneigd zal zijn de baan te aanvaarden.

Wat dit betreft kan de vergelijking worden gemaakt met verbetering van de infrastructuur door de aanleg van een weg of brug die ervoor zorgt dat transport sneller kan plaatsvinden. Hiervan gaat een impuls uit voor de groei van de economie. Zo kan van een versnelling van de



110 'matching', oftewel de afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, ook een groeiimpuls uitgaan.

### Wat is er dan anders?

In het begin van de jaren zestig was de wil van werkgevers en vakbonden wel aanwezig om de loonstijgingen te beheersen, maar werden de vakbonden buitenspel gezet door individuele werkgevers die – door de markt gedwongen – hogere lonen dan afgesproken aan hun werknemers betaalden. In het begin van de 21ste eeuw is opnieuw de wil aanwezig van werkgevers en vakbonden om de loonstijgingen te beheersen maar worden de vakbonden geconfronteerd met individuele werkgevers die het gunstige economische getij en de inschikkelijkheid van de vakbonden benutten om zichzelf exorbitant te belonen. Loonmatiging en schaarste gaan nu eenmaal moeilijk samen. En als de vakbonden de geboden ruimte niet benutten doen individuele werkgevers dat wel. Nu het in de komende jaren economisch gezien wat minder lijkt te gaan is het moeilijk onmiddellijk opnieuw inschikkelijkheid van de vakbonden te verwachten. Dat hoeft ook niet zolang er sprake is van schaarste op de arbeidsmarkt. En, zelfs als die zou verdwijnen is er niet onmiddellijk reden tot paniek.

De huidige arbeidsmarkt is beter bestand tegen een omslag in de conjunctuur dan in de jaren zeventig. Destijds waren de werkloosheidsuitkeringen georganiseerd in een systeem dat ervan uitging dat werkloosheid een kortdurend verschijnsel zou zijn. Vanuit die gedachte was er ook geen plaats voor een actief arbeidsmarktbeleid. Inmiddels is de sociale zekerheid hervormd en is er een actief arbeidsmarktbeleid. De huidige krapte heeft een tijdelijke en een structurele component. De krapte is tijdelijk



omdat de werkloosheid zich op dit moment onder het evenwichtsniveau bevindt. Pas bij een enigszins grotere werkloosheid zullen de vakbonden afzien van forse loonsverhogingen. De structurele component vloeit voort uit de demografische ontwikkeling die weinig perspectieven biedt voor een groei van het arbeidsaanbod. Integendeel, door de ontgroening en vergrijzing van de bevolking neemt het arbeidsaanbod eerder af dan toe. De gevolgen van de vergrijzing – stijgende uitgaven voor AOW en gezondheidszorg – kunnen opgevangen worden door een vergroting van de arbeidsparticipatie. Ook dat hangt samen met financiële prikkels die toestroom naar de arbeidsmarkt bevorderen, zoals de stroom van mensen die uit de WAO en in een baan stappen of mensen die nu thuis zitten en toch besluiten om toe te treden tot de arbeidsmarkt, of prikkels die de uitstroom uit de arbeidsmarkt verminderen zoals de hervorming van de vervroegde uitredingsregelingen waardoor mensen langer blijven werken omdat uittreden op je 57ste levensjaar een kostbare zaak is.

Het is moeilijk om de toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt voor meer dan enkele jaren goed in te schatten. In mijn oratie *Werkloosheid: tussen moedwil en misverstand* uit 1995 schreef ik bijvoorbeeld: 'Het lijkt niet waarschijnlijk dat de werkloosheid voor het einde van deze eeuw een marginaal probleem zal zijn geworden.' Het klopt dat de werkloosheid nog steeds geen marginaal probleem is, maar de sterke daling van de werkloosheid heb ik absoluut niet zien aankomen. Desalniettemin durf ik nu wel de stelling aan dat de huidige schaarste op de arbeidsmarkt niet direct een probleem is waar we ons grote zorgen over moeten maken. Integendeel, een situatie van schaarste op de arbeidsmarkt is goed voor de kwaliteit van de werkgelegenheid. In de Nederlandse context zijn



mogelijkheden tot aanbrengen van grote loonverschillen beperkt en werkgevers worden dan gedwongen tot creativiteit om banen aantrekkelijk te maken. Naar de toekomst toe is er dan ook niet direct behoefte aan grootschalige nieuwe beleidsinitiatieven of flamboyante beleidsaanbevelingen in de categorie 'Alles moet anders'. Het zijn vooral de spreekwoordelijke puntjes op de i.

Als mogelijke oplossing voor de schaarste op de arbeidsmarkt wordt wel een pleidooi gehouden voor een immigratiebeleid. In zijn algemeenheid is hieraan geen behoefte omdat marktprocessen zelf voor een oplossing kunnen zorgen. Aanpassingsprocessen kunnen in sommige gevallen zoveel tijd vragen dat zonder inzet van arbeidsimmigranten investeringen en dus groeimogelijkheden achterwege blijven. Voor zover het gaat om problemen van specifieke arbeidstekorten zou daarom overwogen kunnen worden om het reeds bestaande beleid van selectieve immigratie verder uit te bouwen.

Wat betreft het bestaande beleid is een kritische evaluatie van actief arbeidsmarktbeleid en het rendement van mooie beleidsmaatregelen op zijn plaats. Ik denk allereerst aan de effectiviteit van scholingsmaatregelen, vormgeving van werkervaringsplaatsen of tijdelijke gesubsidieerde banen die te weinig gericht zijn op doorstroming naar reguliere banen. In het recente rapport *Aan de slag* gemaakt door een interdepartementale werkgroep wordt terecht gesignaleerd dat actief arbeidsmarktbeleid geen eenvoudige zaak is. Actieve bemiddeling, individuele begeleiding, aantrekkelijker maken van het zoeken en aanvaarden van werk blijken het best te werken. Scholing van werklozen blijkt slechts in beperkte mate effectief te zijn, en dan nog alleen voor bepaalde groepen werklozen. Het subsidiëren van banen in de collectieve en non-profit sector (de zogenaamde 'in- en doorstroombanen') houdt op



zich wel mensen van de straat maar van een doorstroming naar reguliere banen komt weinig. Dit betekent dat er, veel meer dan tot op heden gebruikelijk is, nagedacht moet worden over de bedoelde en soms ook over de onbedoelde effecten voordat nieuw beleid wordt geïntroduceerd. Goed en tijdig evaluatieonderzoek is in dat licht van groot belang. Want zoals in *Aan de slag* wordt geconstateerd is er wel veel onderzoek naar de effecten van scholing voor werklozen maar is de waarde van het meeste Nederlandse onderzoek beperkt omdat de kwaliteit onvoldoende is. Dat komt omdat er in veel onderzoek geen rekening wordt gehouden met selectiviteit in de deelname. Werklozen die scholing volgen zijn bijvoorbeeld vaak gemotiveerder dan werklozen die dat niet doen. Bij het bepalen van het effect van scholing moet rekening worden gehouden met het verschil in motivatie, ook als dit laatste op zich niet gemeten is. Indien dit niet gebeurt, en helaas is dat in veel Nederlands onderzoek het geval, wordt het effect van scholing overschat.

Ten slotte is het altijd goed om de prikkels van werknemers, werkgevers en werklozen bij voortduring kritisch te beoordelen tegen de achtergrond van wat wenselijk is. In genoemde oratie heb ik een pleidooi gehouden voor een voorwaardenscheppend beleid dat veel ruimte laat voor zelfredzaamheid van werklozen, waardoor het voor langdurig werklozen aantrekkelijker wordt om een baan te zoeken en te accepteren en waardoor voor de werkgever financiële prikkels ontstaan om langdurig werklozen in dienst te nemen. Dat pleidooi kan ik nog steeds ondersteunen.



Activering is het dominante kenmerk van het Nederlandse arbeidsmarktbeleid van de afgelopen vijftien jaar. Via een combinatie van actief arbeidsmarktbeleid, herziening van de sociale zekerheid, loonmatiging en groei van deeltijdarbeid is een situatie ontstaan van bijna volledige werkgelegenheid. De groei van de deeltijdarbeid bijvoorbeeld is uniek in de wereld en onverwacht tot stand gekomen. Een toevallige combinatie van factoren lijkt de spectaculaire groei beter te verklaren dan een bewust beleidsinitiatief. Toen het aantal deeltijdbanen eenmaal begon te groeien ontstond er in de interactie tussen vraag en aanbod een draaikolk die steeds meer vrouwen naar de arbeidsmarkt aanzoog. In dit verband is het boek *A Dutch Miracle* van Jelle Visser en Anton Hemerijck bijzonder lezenswaardig. Hierin worden een overzicht en een kritische analyse gegeven van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in de afgelopen decennia en wordt het overheidsbeleid aan een kritische analyse onderworpen. De conclusie van dit schrijversduo is dat aan het groeiwonder in de polder niet zozeer een model of een blauwdruk ten grondslag heeft gelegen, een model dat als leidraad werd gebruikt bij de herstructurering van de arbeidsmarkt, en de sociale zekerheid in het bijzonder. Nee, het groeiwonder was eerder toe te schrijven aan een toevallige combinatie van goed uitpakkende beleidsmaatregelen. Het 'poldermodel' is alleen in retrospectief een masterplan. Alleen die constatering al nodigt uit tot een grote mate van bescheidenheid bij het doen van beleidssuggesties.



- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2001, *Aan de slag – Eindrapport van de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid*, Den Haag.
- Ours, J. van, 1995, Werkloosheid: tussen moedwil en misverstand, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 18: 7-35.
- Visser, J., en A. Hemerijck, 1997, *A Dutch miracle – Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*, Amsterdam, Amsterdam University Press.